

El retorno en el contexto político de Kivu del Norte

Fergus Thomas

Los retornos duraderos de los desplazados y refugiados a algunas de las zonas con más densidad de población en el este de la República Democrática del Congo nunca serán una tarea simple.

Los marcos desarrollados por la ONU y el Gobierno la República Democrática del Congo (RDC), con la facilitación internacional entre la RDC y los países vecinos, están consiguiendo mucho a la hora de abordar las cuestiones sobre el retorno y la reintegración, a pesar del contexto humanitario y de transición tan politizado de Kivu del Norte.

Las respuestas humanitarias tratan de abordar la cuestión de los retornos. Sin embargo, como el Estado se restablece y afirma su soberanía (como se le debería animar a que hiciera), algunos programas de retorno corren el riesgo de estar influidos por la política, en lugar de basarse en las necesidades, y existe un riesgo considerable de que la independencia de los programas humanitarios se vea minada por las influencias políticas.

Las cuestiones de acceso y tenencia de tierras, junto con otras actividades de retorno duradero, componen una compleja ecuación cuyo resultado implica la hercúlea tarea de reforzar la autoridad del Estado en la RDC. Es entonces cuando resulta alentador que ONU-HABITAT y ACNUR estén trabajando para promover un enfoque político en cuestiones de tenencia de tierras en Kivu del Norte e Ituri.

Iniciativas para asistir al retorno

El Programme Elargi d'Assistance Aux Retournées, Plus (Programa de Asistencia Ampliada para los Repatriados, Plus) o

programa PEAR Plus, es el programa de retorno original al este de la RDC. PEAR Plus es un programa híbrido coordinado por UNICEF que trabaja a través de ONG humanitarias internacionales en las provincias de Kivu y en Ituri para "proporcionar asistencia al retorno de los desplazados como primer paso hacia una solución duradera, poniendo a disposición de la comunidad humanitaria información sobre las zonas de retorno [y proporcionando] asistencia a los repatriados en términos de alojamiento, materiales no alimentarios y acceso a la educación para los niños".¹

Además de ofrecer material de apoyo para las familias retornadas, las evaluaciones multisectoriales (MSA, por sus siglas en inglés) realizadas por el programa PEAR Plus se ponen a disposición de la gran comunidad humanitaria a través de clusters. Estas evaluaciones, en la actualidad son más de 900 y cubren 940 comunidades, han demostrado ser una innovadora contribución para documentar las respuestas coordinadas de la comunidad humanitaria para los retornados.

Según el Artículo III –conocido como "Actes d'Engagement"– del Acuerdo de Goma (firmado en enero de 2008 por 22 grupos armados y el Gobierno congoleño), todos los firmantes se comprometían a respetar el derecho internacional humanitario y los derechos humanos, lo que implicaba el fin de todo acto de violencia y abuso contra la población civil.

Este acuerdo junto con el *Communiqué* de Nairobi de 2007, además de las recomendaciones de la Conferencia de Paz, Seguridad y Desarrollo organizada por el Gobierno a principios de 2008 y el Acuerdo de Paz de marzo de 2009 entre el Gobierno y el Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo, sientan las bases del programa gubernamental de paz en el este del Congo, conocido como el Programa Amani. El reciente Plan de Estabilización y Reconstrucción del Gobierno para el Este de la RDC (STAREC, por sus siglas en inglés) surgió a raíz del Programa Amani pero, concebido desde una iniciativa política, muchos actores humanitarios recelan de él.

A mediados de 2008 la ONU publicó la Estrategia de la comunidad internacional de Apoyo a la Seguridad y la Estabilización (ISSSS, por sus siglas en inglés) con el objetivo de consolidar los avances en la paz y de crear una recuperación y un desarrollo a largo plazo, haciendo que el este de la RDC se estabilizara y creando un entorno protector para el retorno de civiles y la estabilización.²

El plan STAREC incorpora los elementos principales de la ISSSS y del Programa Amani en lo que al seguimiento del Acuerdo de Goma respecta. El sistema de la ONU ha acordado que la STAREC funcionará como marco primario para la estabilización del este del país y está en proceso de establecer facilidades de financiación para la estabilización y la recuperación con el fin de reforzar el impacto global y la efectividad del apoyo internacional al Gobierno de la RDC, garantizando un enfoque colectivo y evitando la duplicación y fragmentación de los esfuerzos; el enfoque, hasta la fecha, ha consistido en intervenciones fragmentadas y autónomas con importantes costes de transacción para la coordinación.

El alcance de la STAREC y la ISSSS deberá evaluarse en los próximos meses; se trata de un plan ambicioso y algunos miembros de la comunidad humanitaria dirían que arriesgado al encontrarse estrechamente alineado con el Gobierno. Por otro lado, cualquier buena programación de la transición debe poner al Gobierno al frente. El éxito de la STAREC estará condicionado, en primer lugar, por una

El cierre repentino de los campos de desplazados de las afueras de Goma en septiembre de 2009 sigue provocando un acalorado debate entre la comunidad humanitaria presente en Kivu del Norte. Lo que está claro es que a pesar del cuidadoso trabajo de base de los gestores de los campos, ACNUR, el gobernador de Kivu del Norte y el Consejo Noruego para los Refugiados, el cierre de los campos hizo que se cuestionara hasta qué punto los desplazados internos comprendían su libertad de elegir entre retornar o permanecer en los campos.

"Gente del Gobierno con megáfonos nos dijo que nos marcháramos; el campo estaba lleno de policías y nos asustamos mucho; escuchamos disparos... Nos dijeron que regresar a casa era seguro pero no es cierto..."

Un ejercicio del que aprender una lección fue llevado a cabo por el grupo de coordinación y gestión de campos que a principios de 2010 observó el proceso de consulta y la protección en los lugares de retorno, reconociendo que el cierre de campos había sido dirigido políticamente y era inapropiado.

base de buena y transparente gobernanza y, en segundo lugar, por su capacidad para incluir a toda la comunidad humanitaria, escuchando tanto a las comunidades a las que va dirigida como a las ONG; sólo mediante una consulta completa con todas las partes interesadas se podrá conseguir un retorno duradero y sostenible en Kivu del Norte.

Finalmente, en febrero de 2010 el Acuerdo Tripartito entre el Gobierno de la RDC, Ruanda y ACNUR preparaba el terreno para el retorno de más de 40.000 refugiados congoleños huidos a Kivu del Norte durante las guerras étnicas de 1993 y el período posterior al genocidio ruandés de 1994.³ No se ha hecho pública ninguna cronología respecto al cierre de los campos de refugiados en Ruanda hasta la fecha y ha habido pocos indicios de retornos espontáneos a la RDC. Algunas voces procedentes de ONG internacionales y de la sociedad civil congoleña han manifestado, sin embargo, su preocupación porque sí se han

producido desplazamientos espontáneos de personas hacia Rutshuru y Masisi, muchas de las cuales supuestamente no pueden demostrar su nacionalidad congoleña y no son reconocidas por los líderes locales de los pueblos. Estos movimientos ya están provocando tensiones en algunas partes de Kivu del Norte, que ya cuenta con una compleja dinámica étnica y demográfica. Muchos actores humanitarios consideran que estos movimientos de población se basan en una decisión política que presta poca atención a si las condiciones para el retorno son las correctas.

Existe, pues, una serie de herramientas y acuerdos cuyo objetivo es facilitar los retornos a Kivu del Norte: PEAR, que ofrece enfoques humanitarios pragmáticos para asistir a los retornados; el plan STAREC/ISSSS, que se encuentra en pañales todavía y que posiblemente proveerá los mejores y más matizados marcos para avanzar hacia un proceso de retorno y reintegración sostenible; y un

Acuerdo Tripartito más problemático que en estos momentos podría verse minado por la realidad de los movimientos de población sobre unas porosas fronteras internacionales. El éxito o el fracaso de estas herramientas dependerá de hasta qué punto el Gobierno y los donantes sigan estando comprometidos con las soluciones duraderas. El desafío para la comunidad humanitaria será garantizar que se mantienen los compromisos políticos, mientras que la asistencia sigue llegando a quienes son considerados más vulnerables.

Fergus Thomas (fergust@hotmail.com) es agente de coordinación de la estabilización en Kivu del Norte con MONUSCO (<http://monusco.unmissions.org>) y antes fue coordinador de Concern Worldwide en el este del Congo.

1. http://www.unicef.org/wcaro/2009_2961.html

2. <http://monuc.unmissions.org/Default.aspx?tabid=4514>

3. Véase el artículo de Maria Lange en pp. 48-49.

De tripartitos, paz y retornos

Steve Hege

Tras los acuerdos internacionales que amparan el retorno de refugiados a las provincias de Ecuador y Kivu del Norte, el reto consiste en crear estructuras locales que puedan hacer que éstos funcionen.

En la primera mitad del 2010, el gobierno de la República Democrática del Congo (RDC) firmó dos acuerdos tripartitos, por separado, con sus países vecinos y con ACNUR sobre el retorno de refugiados. A causa de los diferentes conflictos en los extremos opuestos del vasto territorio de la RDC, ambas poblaciones refugiadas han sido especialmente beligerantes. Estos dos procesos de retorno se han basado en el establecimiento efectivo de comités de paz locales, entre los que se incluyen organismos cuyo objetivo es promover el diálogo y la comprensión mutua, así como facilitar medidas colectivas para resolver problemas y mitigar los riesgos de reaparición de la violencia. Los comités de paz locales pretenden alejarse de estilos autoritarios de toma de decisiones y basarse en el consenso.¹ En la RDC se enfrentan a un amplio abanico de retos que, sin embargo, constituyen oportunidades únicas de consolidación de la paz para los retornos.

Retornos a Kivu del Norte

En febrero, el Gobierno congoleño firmó un acuerdo tripartito con el Gobierno ruandés y ACNUR para establecer las fases de retorno de los más de 50.000 refugiados tutsis congoleños desde

los campos de Ruanda al este de la RDC. La mayoría de estos refugiados huyeron a Ruanda entre 1994 y 1996 cuando más de un millón de hutus inundaron las provincias de los Kivus tras el genocidio ruandés. Una de las principales peticiones del grupo rebelde CNDP² liderado por Laurent Nkunda era el retorno de esos miembros de su comunidad congoleña tutsi. Para facilitar este proceso, el acuerdo de paz de marzo de 2010 se comprometió a establecer comités locales de pacificación; un tipo de comités de paz locales. Estos comités se están estableciendo de manera progresiva en la provincia de Kivu del Norte y están compuestos por autoridades locales, jefes tradicionales y actores civiles, junto con una representación equitativa de todos los grupos étnicos presentes en cada *groupement* (subdivisión territorial). A pesar de los muchos esfuerzos realizados para establecer los comités de paz locales, éstos van a tener que lidiar con diversos y complejos desafíos.

Sobre todo existe una gran preocupación porque los comités de paz locales no sean capaces de actuar con imparcialidad a la vista de la expansión y el dominio territorial del CNDP en las zonas de

retorno. Desde su integración parcial en el ejército congoleño, a cambio del arresto de Laurent Nkunda por parte de Ruanda en enero de 2009, el CNDP ha cuadruplicado el terreno que se encuentra bajo su control exclusivo y ha desafiado las órdenes de reubicarse fuera de las provincias de los Kivus. A pesar de que se dismanteló oficialmente su muy criticada administración civil paralela, el CNDP sigue controlando todos los aspectos de la vida en muchas zonas que continúan estando fuera de los límites de otras autoridades congoleñas. Esta realidad puede comprometer la capacidad de los comités de paz locales para lograr un consenso sobre el retorno de manera autónoma.

El próximo reto crítico para los comités de paz locales de Kivu del Norte será determinar la nacionalidad y el origen de los potenciales retornados. Tras años de apoyo por parte de Ruanda a los grupos rebeldes tras su ocupación general del este del Congo (1998-2002), muchos congoleños temen profundamente los intentos de repoblar las provincias de Kivu con comunidades leales al liderazgo del CNDP y sus partidarios de Ruanda. El CNDP y el Gobierno ruandés reivindican que hay más de 150.000 refugiados sin registrar fuera de los campos cuyo posible retorno no será controlado por ACNUR, con un